

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perkembangan konflik internasional yang semakin kompleks, menyebabkan perlu pendekatan yang tepat untuk menyelesaikan konflik internasional. Konflik-konflik di tingkat internasional dapat dipecahkan melalui jalur diplomasi dan jalur militer. Beberapa tahun belakangan ini, dunia diwarnai dengan berbagai konflik etnis yang melibatkan beragam kepentingan politik dan ekonomi. Pada beberapa konflik, skala kekerasan yang terjadi begitu besar, dan bahkan kekerasan tersebut dapat disebut sebagai sebuah genosida<sup>1</sup>. Sehingga banyak warga dunia yang menyayangkan dengan kekerasan maupun kedalaman dari konflik yang terjadi tersebut.

Harapan bahwa Persatuan Bangsa-bangsa (PBB) akan menjadi kekuatan politik yang berpengaruh, yang siap mencegah meledaknya berbagai konflik etnis, tampaknya juga terlalu berlebihan. Pada persoalan konflik, anggota PBB dari negara-negara Eropa dan Amerika Serikat justru lebih sibuk memutuskan, apakah konflik yang terjadi sudah dapat disebut sebagai genosida atau belum. Praktis akibat pertimbangan tersebut, tidak ada tindakan nyata yang dilakukan, ketika orang-orang dibantai dan pesawat-pesawat tempur menjatuhkan bom ke kota-kota.

---

<sup>1</sup> Genosida adalah Suatu tindakan yang dilakukan secara sistematis dengan tujuan untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian bangsa, etnis, ras, atau kelompok masyarakat.

PBB tampaknya tidak terlalu peduli dengan konflik ini, terutama karena kepentingan negara-negara maju yang ada dibalik PBB tidak langsung terkait dengan konflik tersebut.<sup>2</sup> Masalah-masalah konflik internasional ini pula ternyata banyak yang tidak dapat diselesaikan oleh negara (pemerintah) tempat terjadinya konflik tersebut, karena pendekatan yang digunakan oleh pemerintah dalam menyelesaikan konflik di negaranya, ternyata masih banyak yang menggunakan jalur kekerasan atau militer. Sehingga dengan pendekatan jalur kekerasan atau militer ini, menyebabkan konflik menjadi berlarut-larut, bahkan terkadang tidak dapat diselesaikan.

Konflik Mindanao Filipina Selatan merupakan konflik yang sudah sangat tua dan klasik, dimana konflik Mindanao bermula dari kedatangan kolonialisasi Spanyol yang ingin meluaskan wilayah jajahannya ke wilayah selatan kepulauan Luzon. Periode konflik antara Bangsa Moro dan Pemerintah Filipina dimulai ketika Amerika Serikat yang menang melawan Spanyol pada tahun 1898 akan mempersiapkan pembentukan negara baru Filipina. Dalam pembentukan negara baru ini, Amerika Serikat menggabungkan masyarakat di Utara (Kepulauan Luzon), masyarakat di Tengah (Kepulauan Visayas) dan masyarakat di Selatan (Kepulauan Mindanao). Padahal secara etnis dan budaya wilayah tersebut sangat berbeda sekali. Sehingga kebijakan pembentukan negara tersebut amat ditentang oleh para elit di Mindanao. Namun Amerika Serikat tidak menghiraukan permasalahan tersebut, hingga akhirnya pada 4 Juli 1946 Filipina merdeka dengan penggabungan ketiga wilayah tersebut.

---

<sup>2</sup> <http://rumahfilsafat.com/memahami-seluk-beluk-konflik-antar-etnis-bersama-michael-e-brown/>, Diakses tanggal 17 Oktober 2013, pukul 18:13 WIB.

Setelah Filipina merdeka, Pemerintah Filipina menerapkan kebijakan yang sangat diskriminasi terhadap Bangsa Moro di Mindanao. Kebijakan tersebut mulai dari permasalahan tanah, sumber daya alam, migrasi penduduk Visayas ke Mindanao, sampai dengan kebijakan *martial law* yang diterapkan Pemerintah Filipina. Semua akumulasi dari diskriminasi yang diterapkan tersebut telah membuat Bangsa Moro di Mindanao melakukan perlawanan, sehingga membuat konflik semakin memanas dan sulit untuk menemukan titik temu.

Kesepakatan yang telah dilakukan mulai dari *Tripoli Agreement* 1976, *Jeddah Accord* 1989, dan *Final Peace Agreement* 1996 ternyata tidak membuat konflik selesai, namun justru sebaliknya kesepakatan tersebut menunjukkan momentum yang dinamis dimana eskalasi konflik semakin kompleks dan meluas. Kegagalan kesepakatan damai yang telah disepakati ternyata disebabkan tidak diikutsertakannya elemen aktor non negara dalam konflik Mindanao. Kesepakatan damai hanya melibatkan aktor negara dalam hal ini Pemerintah Filipina dan negara-negara yang memediasi kesepakatan damai dengan representasi dari Bangsa Moro dalam hal ini MNLF saja. Sehingga menyebabkan konflik Mindanao tak kunjung selesai.

Masalah konflik Mindanao yang tak kunjung selesai, menyebabkan Pemerintah negara lain dan NGO internasional ikut terlibat dalam rangka menyelesaikan konflik yang berkepanjangan tersebut. Salah satu penggabungan dari unsur Pemerintah dan NGO internasional tersebut membentuk suatu wadah yang dinamakan *International Contact Group* (ICG). Unsur Pemerintah dalam ICG diantaranya adalah Pemerintah Inggris, Jepang, Saudi Arabia, dan Turki. Sedangkan unsur NGO internasional yang tergabung diantaranya adalah *Asia*

*Foundation Manila, Human Conciliation, Henry Dunant Center,* dan Muhammadiyah.

Terpilihnya Muhammadiyah menjadi anggota ICG dalam penyelesaian konflik ini berawal dari keaktifan Muhammadiyah dalam forum internasional sehingga mampu menempatkan Ketua Umum Pimpinan Pusat (PP) Muhammadiyah Prof. Dr. Din Syamsuddin menjadi Wakil *Sekjend World Islamic People's Leadership* (WIPL). Berawal dari itulah Muhammadiyah sering menjalin komunikasi dengan berbagai kalangan di dunia, terkhusus lagi untuk masyarakat muslim dunia. Perwakilan Muhammadiyah sering melakukan komunikasi dengan beberapa perwakilan MILF, salah satunya adalah Ma'kir Iqbal dimana beliau merupakan salah satu dari ketua MILF. Selain itu, perwakilan Muhammadiyah juga sering berkomunikasi dengan salah seorang senator muslim Filipina yang bernama Aminah Rasul. Dari komunikasi yang terjalin dengan baik itulah maka Muhammadiyah diminta oleh MILF untuk turut serta menjadi anggota ICG. Oleh karena itu, pada saat pertemuan di Kuala Lumpur bulan Desember tahun 2009, Muhammadiyah disetujui menjadi anggota ICG dalam penanganan kasus tersebut.

Peran Muhammadiyah ketika telah menjadi anggota ICG mulai dilancarkan, yaitu dengan cara diplomasinya di tengah pusaran konflik Mindanao. Sebagai wujud komitmen pada Visi Muhammadiyah 2025 sebagaimana tertuang dalam Keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-46 tentang keberperanan Muhammadiyah dalam kehidupan keumatan, kebangsaan dan kemanusiaan universal atau dinamika kemanusiaan global, maka keikutsertaan Muhammadiyah sebagai anggota ICG tersebut merupakan hal yang sangat positif. Muhammadiyah dalam rangka lebih memahami permasalahan yang dihadapi masyarakat Bangsa

Moro, maka pada tanggal 12-21 Juni 2011, Pimpinan Pusat Muhammadiyah telah mengirimkan satu *scoping mission* ke Filipina, yang terdiri atas Dr. Sudibyo Markus (Lembaga Hublu PP Muhammadiyah), Prof. Imam Robandi (Majelis Dikdasmen PP Muhammadiyah), Dr. Surwandono (Dosen Jurusan Hubungan Internasional UMY), Dra Tri Hastuti Nur Rohiman (Lembaga Diklat PP Aisyiyah) dan Ahmad Ma'ruf, SE., M.Si. (Majelis Pemberdayaan Masyarakat PP Muhammadiyah). Dari kunjungan tersebut, tim *scoping mission* Muhammadiyah telah berhasil menyusun *Humanitarian Road Map in Mindanao 2011- 2021*<sup>3</sup>.

Diplomasi Muhammadiyah tersebut, bekerja untuk menciptakan proses perdamaian terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam konflik melalui dialog politik yang konstruktif, atau untuk mengubah proses dialog menjadi sebuah resolusi konflik dan pembuatan perdamaian. Muhammadiyah juga mempertemukan kedua belah pihak dalam proses kesepahaman-kesepahaman, yang dimana telah banyak melewati proses perundingan yang panjang. Akhirnya, setelah melalui pertikaian berdarah selama 40 tahun, dan berbagai upaya perundingan perdamaian sejak tahun 1996, dimana dalam perundingan perdamaian putaran ke-32 antara panel perunding Pemerintah Filipina dan panel perunding MILF (Front Pembebasan Islam Moro) di Kuala Lumpur (pada tanggal 2-7 Oktober 2012), telah berhasil disepakati satu *Framework Of Agreement* atau Kerangka Persetujuan yang disebut dengan *Framework Agreement of Bangsa Moro* (FAB)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> <http://edisicetak.joglosemar.co/berita/perdamaian-untuk-moro-dukungan-muhammadiyah-terhadap-persatuan-bangsamoro-128471.html>, Diakses tanggal 17 September 2013, pukul 15.19 WIB.

<sup>4</sup> <http://www.voaislam.com/news/indonesiana/2012/10/09/21073/muhammadiyah-akan-kawal-bangsa-moro-menuju-pemerintahan-islam/>, Diakses tanggal 17 September 2013, pukul 12:26 WIB.

Pemerintah Filipina dan MILF menandatangani sebuah perjanjian perdamaian yang berfungsi sebagai petunjuk untuk membangun tanah air muslim di wilayah selatan pada Senin 15 Oktober 2012. Kesepakatan itu merupakan langkah awal untuk membentuk sebuah daerah otonom baru di wilayah mayoritas muslim di selatan. Wilayah itu akan disebut Bangsa Moro, istilah asli dari penduduk muslim di Mindanao. Perjanjian itu diharapkan untuk menyertakan lima provinsi di bawah wilayah otonomi yang ada, ditambah Provinsi Lanao Del Norte dan Cotabato Utara. Bangsa Moro akan mendapatkan sejumlah hak seperti hak untuk mengenakan pajak, memotong subsidi Pemerintah Pusat, mendapat bagian yang lebih besar dalam pendapatan dari sumber daya alam dan peran yang aktif dalam keamanan dalam negeri. Disisi lain, Pemerintah Filipina akan terus memegang kekuasaan pertahanan dan keamanan, kebijakan luar negeri, moneter, kewarganegaraan dan naturalisasi. Perjanjian ini dipimpin oleh fasilitator Tengku Dato Abdul Ghaffar dari kantor Perdana Menteri Malaysia, perdamaian tersebut telah secara resmi disampaikan secara luas ke dunia internasional oleh Presiden Filipina Benigno Aquino. Seperti yang dilansir dalam *www.sinarharian.com* :

“Kerajaan Filipina dan Barisan Pembebasan Islam Moro (MILF) telah menandatangani kerangka perjanjian damai secara rasmi di Istana Malacanang di sini hari ini bagi mengakhiri konflik lebih 40 tahun di wilayah selatan Filipina. Detik bersejarah bagi memulakan proses penubuhan wilayah otonomi Bangsamoro itu turut disaksikan oleh Perdana Menteri Datuk Seri Najib Tun Razak dan Presiden Filipina, Benigno Aquino III, pada pukul 3 petang waktu tempatan. Majlis yang turut disaksikan oleh Ketua MILF, Murad Ebrahim itu ditandatangani oleh wakil kerajaan Filipina, Marvic Leonen dan Ketua Perundingan Damai MILF, Mohagher Iqbal. Malaysia menjadi pengantara perundingan damai antara kedua belah pihak itu sejak 2001 sehingga perjanjian awal untuk perdamaian dicapai di Kuala Lumpur dalam perundingan tanggal 2-7 Oktober 2012<sup>5</sup>”.

---

<sup>5</sup> <http://www.sinarharian.com.my/global/kerajaan-filipina-dan-milf-meterai-perjanjian-damai-bersejarah-1.94920>, Diakses tanggal 17 September 2013, pukul 13:47 WIB.

Keberhasilan yang dicapai dalam proses perjanjian damai tersebut, dimana semua ini tidak terlepas dari kontribusi elemen aktor yang berperan aktif dalam mengupayakan terjadinya perjanjian damai. Salah satu elemen aktor yang terlibat didalamnya adalah diplomasi yang dilakukan Muhammadiyah sebagai anggota dari ICG dalam mewujudkan perdamaian antara Pemerintah Filipina dan MILF. Diplomasi Muhammadiyah ternyata memberikan kontribusi yang signifikan dalam tercapainya perdamaian di Mindanao Filipina Selatan. Berdasarkan pemaparan di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang **“Diplomasi Muhammadiyah Di Tengah Pusaran Konflik Mindanao Filipina Selatan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah penelitian adalah :

1. Bagaimana kronologi konflik di Mindanao Filipina Selatan ?
2. Bagaimana langkah diplomasi Muhammadiyah di tengah pusaran konflik Mindanao Filipina Selatan ?
3. Problematika apa saja yang dihadapi Muhammadiyah terkait diplomasinya di tengah pusaran konflik Mindanao Filipina Selatan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang diangkat, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendeskripsikan kronologi terjadinya konflik di Mindanao Filipina Selatan.

2. Mendeskripsikan dan menganalisis langkah diplomasi Muhammadiyah di tengah pusaran konflik Mindanao Filipina Selatan.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis problematika diplomasi Muhammadiyah di tengah pusaran konflik Mindanao Filipina Selatan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan penambahan ilmu pengetahuan dalam khasanah Ilmu Administrasi Negara, terutama tentang kajian dalam ranah Organisasi dan Administrasi Internasional, khususnya tentang diplomasi Muhammadiyah di tengah pusaran konflik Mindanao Filipina Selatan.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan atau referensi bagi para *stakeholder* yang ingin menyelesaikan konflik dengan cara diplomasi.

3. Kemudian sebagai salah satu bahan acuan atau referensi penelitian lebih lanjut bagi pengembangan ide para peneliti dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah serupa.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Di dalam penulisan ini, penulis menggunakan sistematika penulisan yang terdiri dari VI bab.

Bab I Pendahuluan. Berisikan mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka. Berisikan tentang teori-teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Teori-teori yang digunakan diantaranya tentang konflik internasional, diplomasi dan resolusi konflik internasional, keterlibatan NGO dalam diplomasi dan resolusi konflik internasional, proses diplomasi NGO dalam resolusi konflik internasional serta problematika diplomasi NGO dalam resolusi konflik internasional.

Bab III Metode Penelitian. Berisikan tentang tipe dan pendekatan penelitian, fokus penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, teknik analisis data serta teknik keabsahan data.

Bab IV Gambaran Umum Persyarikatan Muhammadiyah. Berisikan tentang profil Muhammadiyah mulai dari sejarah muhammadiyah, ciri perjuangan Muhammadiyah, dan anggota pimpinan pusat Muhammadiyah periode 2010-2015. Selanjutnya berisi tentang perhatian Muhammadiyah terhadap situasi internasional mulai dari keberperanan Muhammadiyah dalam dunia Islam, kerangka kebijakan Muhammadiyah jangka panjang, dan bidang hubungan dan kerjasama luar negeri.

Bab V Hasil dan Pembahasan. Pada bab ini, membahas hasil dan pembahasan yang telah disesuaikan dengan rumusan masalah penelitian berupa bagaimana kronologi dari konflik Mindanao Filipina Selatan, bagaimana langkah diplomasi Muhammadiyah serta problematika diplomasi Muhammadiyah.

Bab VI Kesimpulan dan Saran. Berisikan kesimpulan dan saran penulis.